

KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DI INDONESIA

Oleh :

ROSMIDAH,S.H.,M.H.¹

ABSTRAK

Tanah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari hidup dan kehidupan manusia. Sehingga hak atas tanah merupakan hak asasi manusia yang secara hukum berisikan penguasaan dan pemilikan. Tujuan tulisan ini adalah meninjau konsepsi penguasaan dan pemilikan hak atas tanah di Indonesia dan penerapan konsep keadilan atas tanah pada kenyataannya. Karena masyarakat Indonesia hidup dengan hukum adat, maka tata nilai yang melandasi hukum tanah Indonesia adalah komunalistik yang religious yang kemudian berubah seiring zaman penjajahan dan orde baru menjadi individualistic dan kapitalisme sehingga dalam penguasaan dan pemilikan menimbulkan ketidakadilan.

Kata Kunci : *Kepemilikan, Hak, Tanah.*

I. PENDAHULUAN.

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Ketentuan Pasal 33 ayat (3) ini melahirkan konsepsi hak penguasaan negara atas sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penjabaran lebih lanjut amanah Pasal 33 UUD 1945 dibentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Menurut Maria SW Sumardjono berkenaan dengan hubungan antara Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan UUPA menyatakan:²

Harus diakui, UUPA merupakan karya besar yang terbit tahun 1960, pada tahap awal penyelenggaraan negara, di tengah konflik politik dan mendesaknya kebutuhan akan suatu undang-undang yang memberi jaminan keadilan terhadap akses untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber daya agraria (SDA) berupa bumi, air, kekayaan alam, dan sebagainya. Menilik namanya, obyek pengaturan UUPA meliputi semua hal yang terkait dengan SDA (tanah, air, hutan, tambang, dsb), tetapi kenyataannya UUPA baru mengatur hal-hal yang berhubungan dengan pertanahan saja. Dari 67 Pasal UUPA, 53 Pasal mengatur tentang tanah.

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Jambi

²Maria SW Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2008, hal. 95.

Obyek pengaturan yang belum diselesaikan UUPA ditindaklanjuti berbagai sektor melalui berbagai undang-undang sektoral. Undang-undang itu terutama diterbitkan dalam rangka memenuhi kebutuhan pragmatis guna mengakomodasi pertumbuhan ekonomi. Berbagai undang-undang sektoral itu UU No 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan diperbarui dengan UU No. 41 Tahun 1999, UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan direvisi dengan UU No. 7 Tahun 2004, dan undang-undang lainnya menyusul.

Pembentukan UU sektoral tidak berlandaskan prinsip-prinsip yang telah diletakkan UUPA. Pada gilirannya, kedudukan UUPA didegradasi menjadi UU sektoral yang hanya mengatur pertanahan. Selain itu, meski berbagai undang-undang sektoral mengacu Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, namun substansinya pada umumnya memiliki karakteristik yang tidak sesuai dengan falsafah *untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*. Karena karakteristik peraturan perundang-undangan sektoral: (1) orientasi pada eksploitasi, mengabaikan konservasi dan keberlanjutan fungsi SDA, digunakan sebagai alat pencapaian pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan pendapatan dan devisa negara; (2) lebih berpihak pada pemodal besar; (3) ideologi penguasaan dan pemanfaatan SDA terpusat pada negara sehingga bercorak sentralistik; (4) pengelolaan SDA yang sektoral berdampak terhadap koordinasi antar sektor yang lemah; (5) tidak mengatur perlindungan hak asasi manusia (HAM) secara proporsional.³

Oleh karena itu dalam rangka terbitnya Undang-Undang Pertanahan, masalah kepemilikan tanah menjadi penting. Perlu ada kejelasan dan kepastian mengenai hak atas tanah dan konsep kepemilikan tanah di Indonesia.

A. Pengertian dan kedudukan tanah

Tanah merupakan salah satu asset Negara Indonesia yang sangat mendasar, karena Negara dan bangsa hidup dan berkembang di atas tanah. Masyarakat Indonesia memosisikan tanah pada kedudukan yang sangat penting, karena merupakan factor utama dalam peningkatan produktivitas agraria. Dalam terminology asing tanah disebut dengan *land*, *soil* (Inggris), *adama* (Semit) dan dalam beberapa terminology daerah disebut dengan *siti*, *bhumi*, *lemah* (Jawa); *palemah* (Bali); *taneuh*,

³ Maria SW Sumarjono, *Penyempurnaan UUPA dan Sinkronisasi Kebijakan*, dalam <http://els.bappenas.go.id/upload/other/Penyempurnaan%20UUPA%20dan%20Sinkronisasi%20Kebijakan.htm>, hal. 1, diakses pada tanggal 25 Maret 2011 pukul 21:18 WIB.

leumah (Sunda); petak, bumi (Dayak); rai (Tetum). Perbedaan istilah tersebut terjadi bukan sekedar karena adanya perbedaan bahasa, namun lebih dari itu yakni karena perbedaan pemaknaan tanah oleh manusia yang menguasai atau menggunakannya

Sebutan tanah dalam bahasa Indonesia dapat dipakai dalam berbagai arti. Maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam pengertian hukum, tanah telah diberi batasan resmi. Tanah adalah permukaan bumi sebagaimana dalam Pasal 4 UUPA bahwa, atas dasar hak menguasai dari Negara...ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang...

Dengan demikian jelaslah, bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁴ Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Sehingga diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut dalam UUPA tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh karena itu bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberi wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut tanah, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Dengan demikian maka yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperlukan hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya.⁵

⁴ Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, Bagian Pertama, Jilid I. Djambatan, Jakarta, 2003, hal 18.

⁵ Boedi Harsono, *Hukum agrarian Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Djambatan, Jakarta, 2003, hal 87.

Pada perspektif filsafat, tanah mempunyai hubungan sangat fundamental dengan manusia. Di dalam istilah agama manusia dari Allah dan akan kembali kepada Allah kepada dasarnya yaitu tanah. Karena sesuai dengan asal proses penciptaan manusia adalah berasal dari tanah, maka akhir hidupnya akan kembali pada tanah dari tanah kembali ke tanah. Dengan demikian bahwa hubungan antara manusia dan atau masyarakat dengan tanah ini bersifat abadi. Pengertian lebih lanjut bahwa sesungguhnya sumber ekonomi dan sumber-sumber politik didalam masyarakat adalah tanah, dalam pengertian yang luas termasuk turun-turunan pemanfaatannya.⁶

Dalam National Land Code Malaysia (1965) dan Land Titles Act Singapura (1993) tanah disebut land dan yang dimaksud adalah juga permukaan bumi, tetapi diperluas hingga meliputi juga hak atas tubuh bumi di bawah dan ruang udara di atasnya dalam batas-batas keperluan yang wajar, jadi ada persamaan hakiki dengan pengertian tanah dalam arti yuridis dalam UUPA. Namun terdapat perbedaan juga mengenai pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah. Malaysia dan Singapura menggunakan asas accessie (Asas perlekatan yakni bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah dan merupakan satu kesatuan dengan tanah dan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan). Berbeda dengan hukum tanah Indonesia yang menggunakan asas hukum adat yang disebut asas pemisahan horizontal (horizontale scheidung) yakni bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah, sehingga perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Jika perbuatan hukumnya dimaksudkan meliputi, maka secara tegas hal itu harus dinyatakan dalam akta.

Dalam hukum adat, tanah mempunyai arti religious magis dengan konsepsi komunalistik religious, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsure kebersamaan. Konsepsi dalam hukum adat tersebut dituangkan dalam UUPA (lihat Pasal 1 dan 2 UUPA), artinya dalam hukum tanah nasional seluruh permukaan bumi adalah tanah bersama rakyat Indonesia, namun dimungkinkan bagian dari tanah bersama itu dikuasai secara individual dengan hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsure kebersamaan.

Makna tanah bagi manusia tidak terbantahkan. Ia tidak hanya memberi fungsi ekonomis, politis, namun juga cultural, kehormatan/identitas/harga diri. Tanah tidak semata-mata berarti benda

⁶ Joyo Winoto, Laporan Seminar Nasional "Penataan Ulang Kelola Sumber Daya Agraria Sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Daya Dukung Lingkungan dan Kemakmuran Rakyat, Universitas Jember, 16 April 2006, hal 8.

dalam arti fisiknya, namun di atasnyalah dibangun ruang social, berbagai hubungan dijalin, persaingan terjadi, penguasaan dominan dan politik dikontestasikan.

Hak atas tanah menjadi pemicu dan penyebab, pembentuk dan pengendali perubahan ditengah-tengah masyarakat nasional Internasional. Menurut Syahyuti, tanah merupakan sumber agraria yang mengandung 2 (dua) aspek utama yaitu: aspek kepemilikan dan penguasaan, dan aspek penggunaan dan pemanfaatan.⁷ Secara hakiki, makna dan posisi strategis tanah dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tidak saja mengandung aspek fisik, tetapi juga aspek social, ekonomi, budaya, politik, pertahanan-keamanan dan aspek hukum.

Secara filosofis, tanah cenderung diartikan sebagai land dan bukan soil, sehingga tanah dipandang dalam visi multidimensional.⁸ Heru Nugroho, menyebutkan tanah bagi masyarakat memiliki makna multidimensional:

1. Dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan.
2. Secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat.
3. Sebagai budaya yang dapat menentukan tinggi rendahnya status social pemiliknya.
4. Tanah bermakna sacral karena berurusan dengan warisan dan masalah-masalah transedental.⁹

Menyadari pentingnya manfaat tanah bagi manusia, sekaligus merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui, maka pemerintah dalam berbagai kebijakan berupaya untuk mengatur pemanfaatan, peruntukan dan penggunaan tanah demi kemaslahatan umat manusia di Indonesia.

Di Indonesia masalah sumber daya agraria (dalam arti luas) diatur dalam konstitusi sebagaimana Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal ini secara prinsip memberi landasan hukum bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, kewenangan pengaturan tanah seluruhnya diserahkan kepada Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Lebih lanjut tanah diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) dan Peraturan

⁷ Syahyuti, *Nilai-nilai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat di Indonesia*, Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol 24 No. 2 Juli 2006, hal 14.

⁸ Agum Gumelar, *Reformasi Pertanahan*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2002, hal. 3.

⁹ Heru Nugroho, *Reformasi Politik Agraria Mewujudkan Pemberdayaan Hak-hak atas Tanah*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2002, Hal. 99.

Pelaksananya. Diharapkan dari penguasaan tersebut akan berdampak pada kepastian hukum, perlindungan hukum, keadilan dan kemakmuran bagi rakyat.

Dalam perspektif hukum, tanah dikaji berdasarkan hak-hak penguasaan tanah sebagai suatu system hukum. Artinya bagaimana hukum memandang persoalan pertanahan berkaitan dengan hak-hak penguasaan atas tanah dalam suatu system. Sebagai suatu system maka hak atas tanah harus dilihat sebagai suatu nilai. Karena hukum sebagai perwujudan nilai-nilai, maka pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah mengandung arti bahwa kehadirannya adalah untuk melindungi dan memajukan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakat, maka penguasaan dan pemilikan hak atas tanah harus dilindungi. Pengkajian hak atas tanah dari perspektif ilmu hukum berarti membahas hak atas tanah dari aspek penguasaan dan pemilikannya.

Kedudukan tanah dalam tata nilai yang berbeda-beda tersebut apabila ditinjau dari kajian filsafat ilmu hukum, maka tanah mengandung nilai yang berbeda-beda, tergantung pada tempat dan waktu dimana tata nilai itu tumbuh dan berkembang. Perbedaan tata nilai tersebut mengakibatkan perbedaan system hukum tanah. Selain itu, pengaruh factor ekonomi, politik dan hukum telah mengakibatkan kecenderungan untuk memaksakan tata nilai tertentu pada tata nilai lain, yang berujung pada dekonstruksi dan rekonstruksi system hukum tanah tertentu. Dengan pendekatan filsafat Hukum akan dicari hakikat dari tanah dan hak atas tanah serta apa yang ada dibelakang tanah dan hak atas tanah, serta menyelidiki kaidah-kaidah hukum sebagai pertimbangan nilai.

Dengan demikian secara filsafati, penguasaan dan pemilikan tanah sarat dengan muatan nilai yang melatarbelakangi lahirnya norma hukum yang mengatur penguasaan dan pemilikan atas tanah yang didalamnya terdapat kewenangan, hak dan kewajiban serta kekuasaan. Filsafat ilmu hukum merupakan terminology yang digunakan untuk memahami hukum tanah sebagai realita utuh dengan pendekatan holistic yang didalamnya mengandung tiga aspek yaitu (1) aspek keadilan, keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang dalam penguasaan dan pemilikan tanah; (2) aspek tujuan keadilan atau finalitas, yaitu menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai atas penguasaan dan pemilikan tanah yakni masyarakat yang adil dan makmur; (3) aspek kepastian hukum atau legalitas, yaitu menjamin bahwa hukum tanah dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati dan memberikan kepastian hukum.

B. Pemilikan Hak Atas Tanah Di Indonesia

Tanah adalah sumber kehidupan. Hubungan tanah dan manusia yang sedemikian ini, membuat perubahan-perubahan dalam tata susunan pemilikan dan penguasaan tanah, yang pada gilirannya juga memberikan pengaruh kepada pola hubungan antar manusia sendiri, dan yang menjadi masalah bukan tanah itu sendiri tetapi terjadinya penguasaan tanah yang timpang, dimana ada yang tidak menguasai, dan di pihak lain ada yang menguasai dalam satuan jumlah yang sangat besar.

Dapat dipahami bahwa tanah merupakan sesuatu yang bernilai bagi manusia. Bernilainya tanah terkait dengan banyak aspek. Aspek Ekonomi, budaya, politik, Hankamnas, social yang merupakan tempat tumbuh kembangnya nilai-nilai tersebut. Sehingga perbedaan waktu, tempat dan ruang akan berakibat pada adanya perbedaan tata nilai terhadap tanah.

Dalam UUPA tercantum nilai filosofis tentang penguasaan dan pemilikan tanah, konsideran huruf c menyatakan bahwa hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan dari pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan social, sebagai asas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945.

Penjelasan umum UUPA juga menjelaskan:

Hukum agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan di atas dan harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan Negara serta memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agrarian. Lain dari pada itu hukum agrarian nasional harus mewujudkan penjelmaan dari asas kerokhanian, Negara dan cita-cita bangsa yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan social serta khususnya harus merupakan pelaksanaan dari pada ketentuan dalam Pasal 33 UUD dan GBHN yang tercantum dalam manifesto politik RI tanggal 17 Agustus 1945 dan ditegaskan di dalam pidato presiden tanggal 17 Agustus 1945.

Berdasarkan nilai yang terkandung di atas, sebenarnya UUPA melalui kewenangan yang ada pada Negara menginginkan masyarakat Indonesia yang berkeadilan social terhadap penguasaan dan pemilikan atas sumber daya alam. Keinginan demikian dilatarbelakangi pengalaman pada masa penjajahan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya telah diambil penjajah untuk kepentingan Negara penjajah.

Pengertian penguasaan dan menguasai dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek public¹⁰. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain. Misalnya kalau tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasainya secara fisik. Atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diteruskannya kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya.

Dalam sejarahnya pemilikan hak atas tanah di Indonesia mengalami berbagai perubahan. Ketika jumlah penduduk masih sedikit dan jumlah tanah tak terbatas, maka tanah hanyalah sekadar komoditi yang diolah dan dimanfaatkan untuk kepentingan individu dan tidak diperjualbelikan/diperdagangkan. Seiring bertambahnya penduduk, maka tanah mulai diperjualbelikan. Ada asas penawaran dan permintaan. Kepemilikan tanah berubah dari konsep land as commodity menjadi land a property.

Semula, hak atas tanah bersifat mutlak. Tanah memberikan berbagai hak pada pemiliknya. Ada hak untuk mengolah dan memanfaatkan tanah, ada hak untuk menikmati penggunaan tanah termasuk udara diatasnya, hak untuk memperoleh keuntungan financial dari tanah, hak untuk menjual, menghibahkan dan mewariskan kepada orang lain, hak untuk membangun.

Hak yang mutlak tersebut mulai dibatasi. Hak milik atas tanah, yang memberikan hak untuk menikmati dan berbuat bebas terhadap tanah, demi kepentingan umum hak itu bahkan mungkin dicabut. Kepentingan umum mulai menuntut perhatian, sehingga pemilikan tanah berubah menjadi land social property.

UUPA tidak mengatur ihwal tanahnya, melainkan soal hak atas permukaan bumi saja. Jadi, tidak termasuk seluruh bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Tanah yang dimaksud dalam UUPA tidak sama dengan tanah yang dimaksud dalam KUHPer sebagai benda tak bergerak, tetapi tanah dalam UUPA memiliki asas yang sangat spesifik dan merupakan kultur budaya bangsa Indonesia. Dengan adanya asas yang meliputi atas tanah di Indinesia, maka tanah Indonesia

¹⁰ Ibid, 23.

tidak sepenuhnya mempunyai sifat-sifat kebendaan sebagai benda tidak bergerak berdasarkan KUHPer.

UUPA melalui Negara menentukan macam-macam hak atas tanah yang diberikan kepada orang maupun kepada badan huku tetapi semua hak atas tanah tersebut mempunyai fungsi social, artinya mengandung unsure kebersamaan dan keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum. Oleh karena itu setiap pemegang hak atas tanah akan terlepas dari hak penguasaan Negara karena kepentingan nasional berada diatas kepentingan individu atau kelompok, meski itu bukan berarti bahwa kepentingan individu atau kelompok dapat dikorbankan begitu saja dengan alasan untuk kepentingan umum, karena sewaktu-waktu Negara memerlukan tanah tersebut untuk kepentingan umum, pemilik tanah wajib melepaskan hak tanah tersebut dengan kompensasi gantirugi.

Dalam UUPA terdapat unsure komunalistik religious artinya ketentuan hukum Indonesia melihat bahwa tanah itu adalah milik bersama yang diberikan oleh sang pencipta guna kesejahteraan masyarakat, berarti Indonesia mengatur prinsip Negara kesejahteraan . Sebagai Negara kesejahteraan, Negara Indonesia mengikuti asas bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan atau menyimpang dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Karena itu Negara memiliki tugas dan tanggung jawab khusus yaitu memberikan keadilan dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah sesuai dengan falsafah Pancasila.

Sebutan nama hak atas tanah dalam UUPA merupakan nama lembaga-lembaga baru, yang bukan merupakan kelanjutan dari lembaga-lembaga hak-hak atas tanah dari perangkat-perangkat hukum tanah yang lama. Lembaga-lembaga hak atas tanah yang lama sejak berlakunya UUPA tanggal 24 September 1960 dan terjadinya unifikasi hukum tanah, sudah tidak ada lagi. Sedangkan hak-hak atas tanah yang lama sebagai hubungan hukum konkret sejak 24 September 1960 dikonversi oleh UUPA atau diubah menjadi salah satu hak yang baru dari hukum tanah nasional.

Hak atas tanah dalam hukum tanah nasional isinya memberi kewenangan kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanah yang dihaki. Ini yang merupakan kewenangan umum artinya merupakan isi tiap hak atas tanah. Kewenangan ini pun ada pembatasannya.

Kewenangan mempergunakan tanah dalam arti permukaan bumi tersebut, secara wajar diperluas hingga meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebagian ruang yang

ada di atasnya, karena tidak mungkin untuk keperluan apapun yang digunakan hanya tanahnya saja yang berupa permukaan bumi itu. Demikian juga mengenai air yang ada di atas maupun di dalam bumi di bawah tanah yang dihaki. Pemegang hak atas tanah boleh menggunakannya untuk keperluan pribadinya, misalnya untuk keperluan sehari-hari bagi kegiatan rumah tangga dan usahanya, dalam batas-batas kewajaran.¹¹

Perluasan kewenangan tersebut berarti isi hak atas tanah dalam pengertian yuridis merupakan hak atas permukaan bumi, yang berdimensi dua, dalam penggunaannya tanah berarti ruang yang berdimensi tiga. Yang diperluas hingga meliputi sebagian tubuh bumi, sebagian ruang dan air tersebut adalah penggunaannya, bukan pemilikannya. Penggunaan tubuh bumi lepas dari hubungannya dengan penggunaan tanah yang bersangkutan.

Oleh karena itu selain kewenangan-kewenangan yang ada pada hak atas tanah, hak atas tanah juga berisikan kewajiban-kewajiban untuk menggunakan dan memelihara potensi tanah yang bersangkutan. Dalam UUPA kewajiban-kewajiban tersebut, yang bersifat umum, artinya berlaku terhadap setiap hak atas tanah yakni:

1. Pasal 6, yang menyatakan, bahwa; semua hak atas tanah mempunyai fungsi social;
2. Pasal 15 dihubungkan dengan Pasal 52 ayat 1 tentang kewajiban memelihara tanah yang dihaki; dan
3. Pasal 10 khusus mengenai tanah pertanian, yaitu kewajiban bagi pihak yang memunyainya untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif.

Selain ditentukan dalam pasal tersebut di atas, dalam menghadapi kasus-kasus konkret, perlu diperhatikan juga kewajiban-kewajiban yang secara khusus dicantumkan dalam surat keputusan pemberian haknya atau dalam surat perjanjiannya serta dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian landasan penyusunan UUPA adalah tata nilai kolektivitas sebagaimana hasil penelitian Van Vollenhoven. Sebagai sebuah undang-undang pokok, maka nilai kolektivitas yang terdapat dalam UUPA dimaksudkan agar menjiwai undang-undang lain yang mengatur tentang agrarian dan juga undang-undang yang terkait dengan keagrariaan. Namun sebagaimana dikatakan Hoogvelt, pertentangan nilai antara kolektivisme dengan individualism juga senantiasa mewarnai

¹¹ Boedi Harsono, Op Cit, hal. 293.

perkembangan dan pembangunan hukum agrarian nasional.¹² Menurut Nurhasan Ismail, bahwa peralihan periode orde lama ke orde baru hingga tahun 2005 telah menggiring peralihan dari nilai social kolektivitas ke nilai social individualistic.¹³

Di samping itu nilai kolektivisme dimaksudkan untuk memberi arahan agar kepentingan bersama atau sebagian masyarakatlah yang mendapat perhatian dalam pengaturan norma hukum. Nilai kolektivisme didasarkan pada pandangan bahwa keberadaan masyarakat secara keseluruhan lebih penting dibandingkan dengan keberadaan individu.

Menurut Van Vollenhoven bahwa diseluruh wilayah Indonesia terdapat 19 kelompok besar lingkaran hukum adat (*rechtskring*) yang bercirikan kolektivisme, yaitu sesuatu yang membedakannya dari lembaga hukum yang ada di Eropa. Ciri kolektivisme tersebut mwujud dalam institusi hak ulayat yang oleh Van Vollenhoven disebut dengan *beschikkingsrecht*.

Beschikkingsrecht merupakan hak yang dimiliki oleh sebuah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*). Di atas *beschikkingsrecht* tersebut, anggota suatu masyarakat hukum mempunyai hak untuk mengusahakannya, dan kewenangan mengusahakan itu dibatasi oleh kepentingan umum semasyarakat hukum tersebut. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa pola kolektivitas tersebut mengakui adanya hak individu, namun hak individu itu dibatasi oleh hak kolektivitas sebagai sesuatu hak yang tinggi.

Disamping nilai kolektivisme, UUPA juga mengandung nilai religious sebagaimana pernyataan, bahwa bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, merupakan Karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia (lihat Pasal 1 ayat (1) UUPA).

Dalam kenyataannya timbul ketidakserasian atau ketimpangan atas nilai yang terkandung dalam UUPA yaitu ketimpangan dalam hal penguasaan sumber agrarian; ketidakserasian dalam hal peruntukan sumber-sumber agrarian (tanah), ketidakserasian antara persepsi dan konsepsi mengenai agrarian; serta ketidakserasian antara berbagai produk hukum, sebagai akibat dari pragmatisme dan kebijakan sektoral.

¹² Ankie M. Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat sedang Berkembang*, Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 87.

¹³ Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Penerbit Huma, Jakarta, 2007, hal 37.

Keempat macam kondisi tersebut di atas memang menjadi dominan dalam Negara RI. Keempat hal tersebut juga pada dasarnya sekaligus menjadi sumber utama dari berbagai masalah turunannya, seperti konflik agraria, kemiskinan, dan pengangguran. Selain itu dapat ditambahkan pula tantangan yang kian menambah kerumitan permasalahan dibidang agrarian dimana kenyataannya timbul ketidakadilan dalam penguasaan dan pemilikan tanah.

C. Tanah dan Akses Keadilan

Dasar filosofis dari dibentuknya suatu aturan hukum, selain untuk mengatur dan menertibkan masyarakat, juga yang paling penting adalah memberikan rasa keadilan bagi masyarakat. Hukum merupakan instrument agar keadilan bisa dicapai sesuai dengan harapan public. Namun, proses penegakan keadilan melalui instrument hukum selalu diterpa dilemma yang tak berkesudahan .

Masalah keadilan telah ditelaah sejak zaman Yunani kuno, berasal dari pemikiran tentang sikap atau perilaku manusia terhadap sesamanya dan terhadap lingkungannya.¹⁴ Keadilan terhadap penguasaan dan pemilikan hak atas tanah adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu tanah.

Menurut John Rawls guru besar Universitas Harvard bahwa keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi social, sebagaimana halnya kebenaran pada system pemikiran. Oleh karena itu untuk memenuhi rasa keadilan maka pemerintah melalui UUD 1945 dan UUPA telah menentukan Pasal 7 UUPA; larangan penguasaan tanah yang melampaui batas, Pasal 10 ...setiap pemegang hak atas tanah wajib mengusahakan tanahnya secara aktif.

Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin maksimum minimum bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untuk yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya, supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

¹⁴ Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan HAM*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hal.97.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan harus memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan social ekonomi yang terjadi sehingga dapat member keuntungan yang bersifat timbal balik bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.

Oleh karena itu sudah saatnya Indonesia dalam hal terjadi sengketa pertanahan menggunakan hukum progresif yaitu ketentuan pertanahan yang memberikan kesejahteraan dan kebahagiaan atas tanah, keadilan substansif dan strategi pembangunan hukum yang responsif, sehingga dapat membuat terobosan baru terhadap masalah-masalah konkrit sengketa pertanahan. Yakni memberlakukan UU sepanjang itu diyakini member rasa keadilan dan menggali keadilan sendiri dari denyut kehidupan masyarakat jika UU yang ada tidak member rasa keadilan.

III. PENUTUP

Tanah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari hidup dan kehidupan manusia. Sehingga hak atas tanah merupakan hak asasi manusia yang secara hukum berisikan penguasaan dan pemilikan. Tujuan tulisan ini adalah meninjau konsepsi penguasaan dan pemilikan hak atas tanah di Indonesia dan penerapan konsep keadilan atas tanah pada kenyataannya. Karena masyarakat Indonesia hidup dengan hukum adat, maka tata nilai yang melandasi hukum tanah Indonesia adalah komunalistik yang religious yang kemudian berubah seiring zaman penjajahan dan orde baru menjadi individualistic dan kapitalisme sehingga dalam penguasaan dan pemilikan menimbulkan ketidakadilan.

DAFTAR PUSTAKA

Ari Sukanti Hutagalung, 2002, Penyelesaian sengketa Tanah menurut Hukum Yang Berlaku, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 8 Maret 2002, Jakarta.

Bahder Johan Nasution, 2011, Negara Hukum dan HAM, Mandar Maju, Bandung,

Boedi Harsono, 2003, Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya, Bagian Pertama, Jilid I. Djambatan, Jakarta.

- Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publio*, Sinar Grafika, Jakarta
- Elita Rahmi, 2007, *Model Pembaharuan UUPA Dalam Rangka Redistribusi Tanah dan Penguatan Hak Masyarakat Lokal Atas Tanah di Kab. Batanghari, Jambi*, Laporan Penelitian, Jambi.
- _____, 2011, *Hukum Pertanahan dalam sistem hukum Indonesia*, UNPAD Press, Bandung.
- Eddy Ruchiyat, 1996, *Politik Pertanahan Sebelum dan sesudah berlakunya UUPA*, Penerbit Alumni, Bandung.
- Erwiningsih,W. 1999, *Aktualisasi Hukum Agraria Guna menunjang Otonomi Daerah*, *Jurnal Hukum Universitas Islam Indonesia*, Yogyakarta, Nomor 13, Hal.84-86.
- Fauzy Syam, et al, 2003, *Otonomi Daerah Bukan Sengketa*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Otonomi Daerah, Jambi.
- Heru Nugroho, 2002, *Reformasi Politik Agraria Mewujudkan Pemberdayaan Hak-hak atas Tanah*, Penerbit Mandar Maju, Bandung.
- Hasan, Djuhaendah, 1996, *Lembaga jaminan kebendaan bagi tanah dan benda lain yang melekat pada tanah dalam konsep penerapan asas pemisahan horizontal, suatu konsep dalam menyongsong lahirnya lembaga hak tanggungan*, Citra aditya Bakti, Bandung.
- Hasni, 2010, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan tanah*, Rajawali Press, Jakarta.
- Hambali Thalib, 2009, *Sanksi Pidana dalam Konflik pertanahan, kebijakan Alternatif Penyelesaian konflik Pertanahan di Luar kodifikasi Hukum Pidana*, Kencana Prenada media Group, Yakarta.
- Husin Alting, 2010, *Dinamika Hukum Dalam Pengakuan dan perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat atas tanah*, Penerbit Laksbang Preesindo, Yogyakarta
- Idham, 2004, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, PT Alumni, Bandung.
- Julius Sembiring, 2010, *Tanah dalam perspektif filsafat ilmu hukum*.
- Kusnaka Adimiharja, 2001, *Kearifan Local komunitas adat mengelola sumber daya agraria*, *jurnal Analisis Social*, Vol 6 Tanggal 2 Juli 2001, Bandung.
- Maria,SW,Sumardjono, Juni 2001, *Kebijakan Pertanahan antara regulasi dan implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- _____, 26 Maret 1996, *Implikasi pertanahan dan Penyelesaiannya secara hukum*, Makalah, Disampaikan pada seminar penyelesaian konflik pertanahan, Yogyakarta.

Noer Fauzi, 1999, *Petani dan Penguasa; Dinamika perjalanan politik agraria Indonesia*, Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Parlindungan, AP, 1999, *pendaftaran tanah Di Indonesia*, CV Mandar maju, Bandung.

Rosmidah, 2009, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Propinsi Jambi*, Hasil penelitian DP2M DIKTI, Fak. Hukum Universitas Jambi.

Usman Rachmadi, 2003 *Pilihan penyelesaian Sengketa di luar pengadilan*, PT Citra Aditya, Bandung.

Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, PT Sinar Grafika, Bandung.

Sudirman, et all, 2005, *Mekanisme Penyusunan Kebijakan Daerah di Bidang kehutanan (Proses, Implementasi dan dampak desentralisasi pada sector kehutanan di Tanjung Jabung Barat Jambi*.

Salindeho, J. 1987, *Masalah Tanah Dalam pembangunan*, penerbit Sinar Grafika, Jakarta.

Sunindhia dan Widiyanti, 1988, *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa pemikiran)*, Penerbit PT Bina Aksara, Yakarta.

Surat Kabar;

Beno Suveltra, 12 Februari 2007, *Comunitas Adat Bukit Duabelas*, SKH, Jambi Express, Jambi.

Maria, SW, Sumardjono, 10 Desember 1994, *Yang Sulit Dipahami dalam soal tanah*, SKH, Kompas, Yakarta.

Nasuhaidi, 12 Februari 2007, *Mengembalikan Sistem Pemerintahan Desa Adat*, SKH, Jambi Express, Jambi